Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 2 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato de suministro de base alcohólica y jabón líquido de higiene personal (Lote 1), para el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín, adjudicado a la empresa (...), por importe de 108.447,67 euros (EXP. 247/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por la Consejería de Sanidad, en cuya virtud se acordaría la resolución del contrato administrativo de suministro de base alcohólica y jabón líquido de higiene personal (Lote 1), para el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín, adjudicado a la empresa (...) (NIF (...)) por importe total de 108.447,67 euros (IGIC incluido).

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo corresponde a la Consejera de Sanidad, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de *« (...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa»* [art. 11.1.D, apartado c) LCCC].

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- señala que « *(...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Esta circunstancia concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, se han de efectuar las siguientes consideraciones:

4.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio; 391/2019, de 7 de noviembre o 320/2020, de 30 de julio, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de suministro de base alcohólica y jabón líquido de higiene personal (Lote 1), para el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín, el 25 de abril de 2024, resulta aplicable la LCSP (Disposición final decimosexta LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el citado RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que las normas de procedimiento serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato.

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 11 de febrero de 2025, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)], trámites que aparecen debidamente cumplimentados en el expediente remitido a este Consejo.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que *«El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común»*, previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada, lo que ocurre en este supuesto. El referido trámite fue otorgado a la entidad mercantil avalista ((...)) que formuló alegaciones.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP).

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se dicta el día 11 de febrero de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya disposición adicional sexagésimo segunda, titulada «*Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública*», establece que «*los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 11 de octubre de 2025.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, tanto en la Propuesta de Resolución, en forma de

Borrador de la resolución definitiva, como en la Resolución de inicio se exponen de la siguiente manera:

«Primero.- Por Resolución del Director Gerente del Hospital Universitario de Gran Canaria Dr. Negrín de fecha 25.04.2024 nº 1757 se adjudica el Lote 1 incluido en el expediente para la contratación del SUMINISTRO DE PRODUCTOS DE BASE ALCOHÓLICA Y JABÓN LIQUIDO DE HIGIENE PERSONAL Y LA CESIÓN DE LOS DISPENSADORES DE PARED NECESARIOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO DE GRAN CANARIA DR. NEGRÍN, corregida por Resolución del Director Gerente del Hospital Universitario de Gran Canaria Dr. Negrín de fecha 10.06.24 – n.º. 2379.

"Adjudicar el lote 1 incluido en el procedimiento abierto de adjudicación para un SUMINISTRO DE PRODUCTOS DE BASE ALCOHÓLICA Y JABÓN LIQUIDO DE HIGIENE PERSONAL Y LA CESIÓN DE LOS DISPENSADORES DE PARED NECESARIOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO DE GRAN CANARIA DR. N., a la empresa (...) con NIF (...), por importe de CIENTO OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE EUROS CON SESENTA Y SIETE CÉNTIMOS (108.447,67€), IGIC incluido, para un plazo ejecución e veinticuatro (24) meses, con cargo a la siguiente partida presupuestaria 3951312C2200900 y a razón de lo siguiente:

LOTE	*DESCRIPCIÓN*	*FIRMA*	*TOTAL (IGIC incluido)*
1	*Suministro productos de base alcohólica y jabón líquido de higiene personal y la cesión de los dispensadores de pared*	*(...)*	*513,97 €*

Segundo.- El 29.05.24 se formaliza contrato con la empresa adjudicataria para un plazo de ejecución desde el 01.06.24 al 31.05.26.

LOTE	*DESCRIPCIÓN*	*UDS ESTIMADAS (SEGÚN UNIDAD MEDIDA BASE)*	*IMPORTE SEGÚN MEDIDA BASE (IGIC no incluido)*
1	*ANTISÉPTICO ALCOHÓLICO PARA LA HIGIENE DE MANO*	*211*	*499,00*

Tercero .- El precio de este contrato es de CIENTO CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE EUROS (105.289,00€), sin IGIC incluido, siendo el importe del IGIC a repercutir el de 3.158,67 euros, y su abono se realizará contra factura.

ANUALIDAD 202429.940,00

ANUALIDAD 202540.419,00

ANUALIDAD 202634.930.00

Dicho precio no es revisable

Cuarto.- (...), informa mediante escrito presentado en el Registro General del Gobierno de Canaria de fecha 5.09.24, nº registro general 1659568/2024 lo siguiente:

" (...) En relación al expediente nº SUM/2023/0000000227, para el suministro de productos de base alcohólica y jabón líquido de higiene personal y la cesión de los dispensadores de pared necesarios para la Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Gran Canaria Dr. Negrín, les comunicamos:

A raíz de los acontecimientos acontecidos en las últimas semanas en las que el fabricante (...) (DOJO) ha liquidado la empresa en Europa, cancelando todos los pedidos, nos hemos visto obligados a buscar alternativas para poder cumplir con el contrato, ya que no nos han mandado a tiempo todos los productos. Solo nos llegó una parte.

Nos llegaron los dispensadores (1.200 uds o las que queramos decir) que ya los tenemos aquí, pera nada del fungible. Después de un duro trabajo, hemos conseguido que el producto que están comprando en el hospital (Marca TESIS) en otro formato (en botella de 500 ml) y que cumple también con todas las especificaciones del pliego de prescripciones técnicas del concurso, nos los envasen el el formato correcto del dispensador de (...) y que era el ofertado. El coste extra asociado lo asumiría ACJ y si lo aceptan, el hospital no se vería perjudicado en ningún caso. En ese caso podríamos aprovechar además la compra de los 1200 dispensadores que ya tenemos aquí.

Adjuntamos cartas de la comunicación de (...) indicando que cesaba la actividad el 8 de julio de 2024. (...) "

Quinto.-Conforme a lo expuesto en el antecedente cuarto de esta resolución el Jefe de Servicio de Suministro emite informe el 17.09.24 conforme a lo que a continuación se traslada:

"En respuesta al escrito de la empresa (...), donde se propone un cambio de referencia en el expediente SUM/2023/0000000227para el Suministro de base alcohólica y jabón líquido de higiene personal, desde el servicio de suministros se indica que no procede su aceptación. El material valorado mediante ficha técnica y muestras es el del fabricante (...) que tendrá unas características diferentes a las ahora presentadas de fabricante Tesis. Esto distorsionaría la valoración que en su momento se hizo de las distintas empresas licitadoras.

Mientras tanto el pedido 4502660569 no ha sido entregado con los siguientes repartos:

(...)

Sexto.- Por Resolución de fecha 29.09.24 y registro de resoluciones de fecha 30.09.24 n.º 4061 se denegó la solicitud de cambio de referencia (envases) relativo al lote 1 del expediente DE SUMINISTRO DE PRODUCTOS DE BASE ALCOHÓLICA Y JABÓN LÍQUIDO DE HIGIENE PERSONAL Y LA CESIÓN DE LOS DISPENSADORES DE PARED NECESARIOS».

III

Los principales trámites del presente procedimiento de resolución contractual son los siguientes:

- La tramitación del presente procedimiento se inició por la Resolución del Director Gerente del Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín 546/2025, de 11 de febrero.

- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista y a la entidad mercantil avalista, formulando alegaciones ambas, la cuales se incorporaron al expediente remitido a este Organismo.

- Después de todo ello se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen, cuya fecha de emisión se desconoce.

Asimismo, se adjunta informe de la Directora Financiera y Económica e informe del Servicio de Suministro del referido Centro hospitalario, cuyas fechas de emisión también se desconocen.

IV

1. La Resolución que se propone y es objeto de este Dictamen acordaría lo siguiente:

«PRIMERO.- Aprobar la resolución del contrato CONT/2024/0000000048 (Lote 1) correspondiente al expediente SUM/2023/0000000227 y formalizado con la empresa (...), para el suministro de productos de base alcohólica y jabón líquido de higiene personal y la cesión de los dispensadores de pared necesarios con destino a la Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Gran Canaria Dr. Negrín, conforme a lo expuesto en los antecedentes de hecho y a los fundamentos de derecho de esta resolución.

SEGUNDO.- Se comprueba que el contratista ha percibido el abono de lo efectivamente ejecutado y formalmente recibido por la Administración.

TERCERO.- Acordar la incautación de la garantía de conformidad con el art. 213 de la LCSP al haberse producido las responsabilidades previstas en el art. 110 la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas de Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014».

2. La Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la resolución definitiva, adolece de dos graves deficiencias de carácter material:

- En primer lugar, carece de toda motivación y fundamentación jurídica relativa a la causa de resolución en la que se considera que incurre la referida contratación [art. 211.1.f) LCSP], limitándose a reproducir parcialmente el mencionado precepto legal y una de las cláusulas administrativas particulares.

- En segundo lugar, no se contesta, en modo alguno, a las alegaciones formuladas por la empresa contratista y por la avalista, deduciéndose de tales alegaciones que ambas consideran que no hay incumplimiento culpable por parte de la contratista, sino que la causa de resolución que concurre es la imposibilidad sobrevenida de cumplir con la prestación principal [art. 211.1.g) LCSP] por lo motivos aducidos en los escritos presentados por ambas.

En relación con ello se ha de tener en cuenta que el art. 88.1 LPACAP, establece con toda claridad que:

«1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba», precepto que, por las razones señaladas, se ha incumplido por la Administración.

3. Por tanto, es necesario para que este Consejo Consultivo pueda resolver la cuestión de fondo que se retrotraigan las actuaciones y se emita una nueva Propuesta de Resolución que cumpla con lo dispuesto en el art. 88.1 LPACAP, es decir, en la que la Administración se pronuncie de forma precisa acerca de las alegaciones formuladas por la entidades interesadas, con la debida motivación y fundamentación jurídica y, además, motive específica y convenientemente las razones por las que considera que concurre la causa de resolución del art. 211.1.f) LCSP.

Además, para que este Consejo puede cumplir con la labor que le es propia se debe remitir junto con la nueva Propuesta de Resolución la siguiente documentación que no obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo:

- El informe del Jefe de Servicio de Suministro de 17 de septiembre de 2024, que se reproduce parcialmente en la Propuesta de Resolución.

- El escrito de la empresa contratista de 5 de septiembre de 2024, junto con las cartas de la empresa (...), que según consta en la Propuesta de Resolución se adjuntan a dicho escrito.

- El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas.

4. Asimismo, si concluyera el plazo de caducidad de ocho meses del procedimiento durante el tiempo que se tarde en realizar las actuaciones requeridas en este Dictamen se debe declarar la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de poder iniciar un nuevo procedimiento de resolución contractual, con la correspondiente conservación de actuaciones.

5. En relación con esto último, procede recordar la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de la suspensión del plazo de caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio por la solicitud del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo, lo que también se ha de tener en cuenta una vez que se retrotraigan las actuaciones requeridas.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 381/2022, de 13 de octubre, entre otros muchos, se ha señalado que:

«La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio constituye un mecanismo que tiene por objeto imponer a la Administración el cumplimiento de los plazos en cada caso establecidos para resolver y notificar la resolución, evitando una dilación injustificada del procedimiento en perjuicio de los administrados y en detrimento de la seguridad jurídica, máxime cuando la resolución que se dicte pueda comportar efectos desfavorables para los interesados. Ello justifica que el art. 25.1.b) LPACAP expresamente establezca que, en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 LPACAP.

Ahora bien, esta consecuencia (caducidad), no impide que en ese procedimiento se pueda acordar la suspensión por los motivos que se prevén en la propia Ley, dado que ni el art. 22 ni el citado art. 25, ambos de la LPACAP, lo impiden, con carácter general, para aquellos procedimientos que la Ley sanciona con la caducidad, ni específicamente lo prevé el art. 106 del mismo cuerpo legal para la revisión de oficio.

Como se ha señalado, se trata de una posibilidad que además encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no solo contempla la posibilidad de ampliación del plazo (bajo las estrictas condiciones establecidas en la Ley) sino, específicamente, la suspensión por la emisión de informes preceptivos y, en concreto, de los órganos consultivos.

En este sentido, en las SSTS de 6 de febrero de 2018 y, en el mismo sentido, en la de 10 de julio de 2018, se contiene la siguiente doctrina:

(...)

De la doctrina expuesta resulta, pues, la viabilidad de suspensión del plazo de caducidad en el procedimiento que nos ocupa, siempre que se cumplan los requisitos que la normativa establece, y específicamente con ocasión de la solicitud de dictamen al órgano consultivo.

Así, la posibilidad de suspensión por esta causa se encuentra contemplada en el art. 22.1.d) LPACAP, que dispone:

«1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

(...)

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento».

De esta forma, es el precepto transcrito (y por razones temporales, el art. 45 LRJAP-PAC, al que se refiere la STS citada) el que habilita la suspensión del plazo a los efectos de la solicitud de dictamen al órgano consultivo, si bien cumpliendo los requisitos que al efecto se imponen.

Requisitos que se concretan en el acuerdo expreso de suspensión, pues no opera de forma automática, ya que se configura en todo caso como una facultad de la Administración, que puede por tanto ser o no ejercida, si bien, en relación con la solicitud de dictamen del órgano consultivo, el Tribunal Supremo considera eficaz que tal suspensión se adopte en la misma solicitud de dictamen. Además, ha de ser comunicada a los interesados, así como la recepción del dictamen, ya que con ello se pone en su conocimiento, respectivamente, las fechas en que se inicia y finaliza la suspensión.

Como señala el Consejo Consultivo de Asturias «la comunicación a los interesados de las fechas en que se inicia y se reanuda el cómputo del plazo de suspensión -coincidentes con los momentos de petición y de recepción de los informes preceptivos solicitados a tenor de lo establecido en el artículo 22.1.d) de la LPAC actualmente en vigor- constituye un requisito esencial sin el cual esta no puede entenderse válidamente producida, y así lo viene sosteniendo el Tribunal Supremo de forma reiterada (por todas, Sentencias de 20 de diciembre de 2011, de 11 de septiembre de 2014 y de 19 de febrero de 2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 3.ª y 5.ª). Tal deber de comunicación relativo a la suspensión del plazo es lógica consecuencia de la posición de los interesados en el

procedimiento, del que son protagonistas; razón por la cual los artículos 21.4, 22.1, letras b), c), d) y g), y 23 de la LPAC imponen a la Administración la carga de informar a aquellos del plazo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, de las suspensiones y de las ampliaciones de plazos que puedan disponerse. La obligación de comunicar tales extremos ha de observarse con el mayor celo posible en procedimientos como el que analizamos, en los que el transcurso del plazo máximo sin haberse notificado la resolución produce como efecto su caducidad, y ello precisamente en garantía de los interesados, sobre los que no debe pender indefinidamente la consecuencia desfavorable anunciada al iniciar el procedimiento. En definitiva, la Administración no cumple con su obligación limitándose a comunicar a los interesados la causa de las suspensiones de plazo que pudiera acordar, sino que también ha de informarles de las fechas en que se suspende y se reanuda el cómputo del plazo máximo para resolver. Solo así dispondrán aquellos de la información precisa para poder cuestionar en la vía que resulte procedente la validez de las correspondientes resoluciones» (Dictamen 126/2019, con cita del Dictamen 161/2015)».

(...)

Por último, tampoco puede obviarse que, si bien los órganos consultivos no constituyen administración activa, como se ha señalado reiteradamente en la doctrina de este Consejo Consultivo, su dictamen se inserta en todo caso dentro del procedimiento de revisión de oficio como un trámite preceptivo y necesario a efectos de poder dictar la resolución finalizadora de tal procedimiento. En esta medida, la emisión de dictamen también computa dentro del plazo de tal procedimiento y no al margen de éste».

Esta doctrina, por tanto, resulta aplicable al presente asunto, si la Administración quiere ejercer esta facultad de suspensión para evitar la caducidad del procedimiento, cumpliendo con los requisitos señalados.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen procede la retroacción de las actuaciones.